

Проценка на напредокот на Република Македонија во исполнувањето на политичките критериуми неопходни за членство во ЕУ

# Трет дел: Антикорупцијата и компромисите – невозможна мисија

Автори и истражувачи: Теофил Блажевски, Горан Ризаов

**METAMORPHOSIS**   
Foundation for Internet and Society



**ROYAL NORWEGIAN EMBASSY**  
*Belgrade*

The implementation of the project is financially supported  
by the Embassy of the Kingdom of Norway in Belgrade.  
<https://www.norway.no/en/serbia/>

Реализацијата на проектот е финансиски поддржана  
од Амбасадата на Кралството Норвешка во Белград.  
<https://www.norway.no/en/serbia/>

CIP - Каталогизација во публикација  
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје  
343.352:343.85(497.7)"2018"(047.31)

БЛАЖЕВСКИ, Теофил

Проценка на напредокот на Република Македонија во исполнувањето  
на политичките критериуми неопходни за членство во ЕУ [Електронски  
извор]. Д. 3, Антикорупцијата и компромисите - невозможна мисија /  
автори и истражувачи Теофил Блажевски, Горан Ризаов. - Скопје :  
Фондација Метаморфозис, 2019

Начин на пристап (URL): <https://www.metamorphosis.org.mk>. - Текст  
во PDF Формат, содржи 19 стр. - Наслов преземен од екранот. - Опис на  
изворот на ден 12.02.2019. - Библиографија: стр. [19]

ISBN 978-608-263-003-8

1. Ризаов, Горан [автор]

а) Корупција - Спречување - Македонија - 2018 - Истражувања COBISS.  
МК-ID 109592586

ПРОЦЕНКА НА НАПРЕДОКОТ НА РЕПУБЛИКА  
МАКЕДОНИЈА ВО ИСПОЛНУВАЊЕТО НА  
ПОЛИТИЧКИТЕ КРИТЕРИУМИ НЕОПХОДНИ  
ЗА ЧЛЕНСТВО ВО ЕУ

**Трет дел:**

# **Антикорупцијата и компромисите – невозможна мисија**

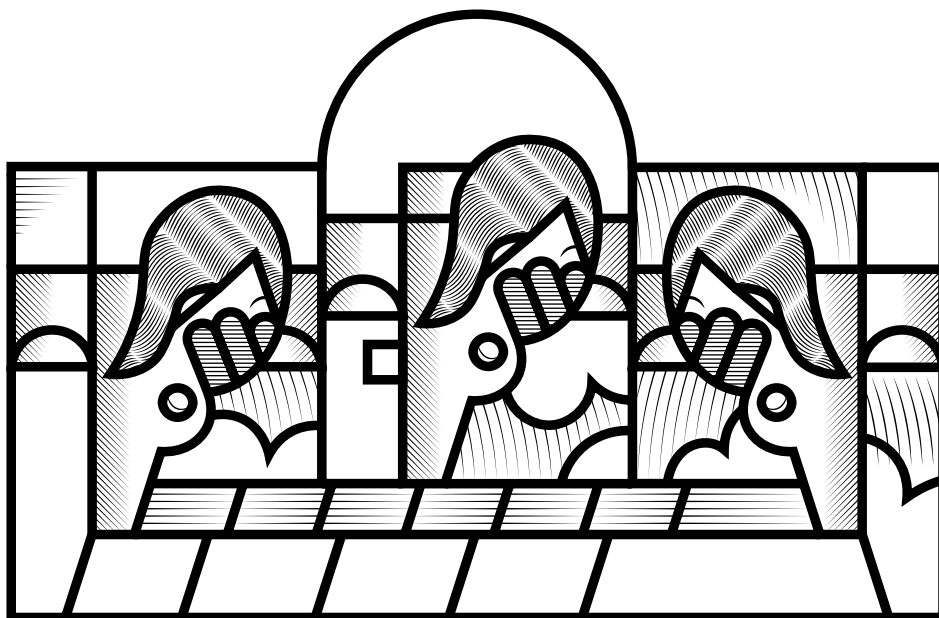
Автори и истражувачи: Теофил Блажевски, Горан Ризаов

СКОПЈЕ, ДЕКЕМВРИ 2018.



# Содржина

Резиме.....	5
Стратешка рамка .....	9
Правна рамка .....	11
Уште се исполнува IV круг евалуација од ГРЕКО!.....	12
Има добар закон – нема пријава од whistleblowers .....	14
Системот за јавни набавки сè уште се усогласува со ЕУ.....	15
Полуфункционален закон за слободни информации .....	16
Има закони за финансиски истраги – истрагите се ретки .....	17
Институционална рамка – превенција.....	19
Антикорупциска комисија – лав без заби .....	19
Планови за интегритет - реткост.....	20
Институционална рамка – репресија .....	23
Ефикасност .....	27
Извори и литература.....	31
Методологија .....	33
За Фондацијата „Метаморфозис“ .....	35



# Резиме

Рак-раната за сите земји кандидати од Западен Балкан за пристапување кон Европската Унија, спречување на корупцијата и борбата со организиран криминал, и тоа како е хроничен проблем и за Република Македонија. Како таков, тој е нотирен во сите прогрес-извештаи на ЕУ за земјата, а нотирен е и во сите други извештаи на меѓународни и домашни организации и институции што се занимаваат со овие феномени.

Додека траеше истражувањето за евентуалниот степен на напредок на ова поле во Република Македонија, во декември 2018 г., сè уште беа во тек актуелни

расправи околу измената на еден од клучните закони што ја регулира оваа материја – главниот антикорупциски закон, кој иако има долга традиција од 2002 година, се покажа како закон со доста слабости околу надлежностите на Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК). Непосредно пред објавувањето на овој документ во парламентот беше усвоен целосно нов закон, кој сега ги инкорпорира и корупцијата и судирот на интереси, досега издвоен во посебен закон<sup>1</sup>.

Иако владејачката коалиција истакнува дека усвоиле многу пофункционален закон со многу поголеми надлежности за ДКСК, како и дека законот бил усогласен со опозицијата, токму тоа усогласување со опозицијата донесе омекнување на некои клучни законски одредби, особено околу контролата на финансирањето на политичките партии и изборните кампањи. Дел од нив беа посочени во јавноста и остануваат факт, иако министерката за правда демантира дека тоа биле клучни отстапки.

Двата главни факта околу овој закон се следните:  
а) ДКСК, односно новиот состав навистина ќе има многу поголем пристап до десетици бази на податоци во РМ,

- 1

Собрание на РМ – 2019 –  
Материјали, Предлог-закон  
за спречување корупција и  
судир на интереси по скратена  
постапка, **Дополнет предлог-  
II**, (достапно на: <https://www.sobranie.mk/materialdetails.aspx?materialId=1b24fd7d-544c-4b51-805a-187619a3aa6c&-materialId=1b24fd7d-544c-4b51-805a-187619a3aa6c>)

меѓу кои и до Управата за јавни приходи, Централниот регистар и Катастарот; б) прекршочната политика на законот е со намалени глоби во однос на претходното законско решение, што дејствува дестимулирачки во спречувањето на прекршувањето на некои одредби на законот како, на пример, пополнувањето на анкетните листови или добивање податоци од банките, на што сега ДКСК има право.

Што се однесува до борбата против организираниот криминал, сè уште има многу да се работи на полето на операционализација на релативно добри законски решенија. Главните институции, полицијата, обвинителството за борба против организиран криминал и корупција, Судството, истражни институции како што се Финансиска полиција итн., сè уште треба да се доекспираат и во пракса поефективно да ја спроведуваат законската регулатива, која во делот на перењето пари и другите форми на организиран криминал е релативно современо санкционирана во Кривичниот законик.

Имајќи ги предвид сите елементи од ова истражување и од разговорите со нашите експерти, со сигурност

можеме да ги дадеме следните препораки за што поуспешна реформа на овој сектор:

- Изградба на целосен систем за интегритет на централно и на локално ниво
- Зголемување на прекршочната политика во основниот антикорупциски закон и преразгледување на процедурите за времетраењето на истрагите на ДКСК за финансирање политички партии и изборни кампањи
- Промена или нови дополнувања во Законот за заштита на укажувачите со цел да се оствари неговата основна улога – зголемување на бројот на пријавувачи на корупција
- Промена и подобрување на законските решенија за конфискација на имот и управување со тој имот, стекнат преку криминал или корупција
- Замена на системот за контрола во полицијата од внатрешен со надворешен, независен систем од Министерството за внатрешни работи. Овој надворешен систем мора да има силни законски овластувања и доволно финансиски средства за кадровска и техничка опременост, со што би бил брано против



корупцијата и криминогеноста кај одделни полициски службени лица

- Подобрување на полициските капацитети за борба против организиран криминал и корупција, особено во делот на финансиските истраги околу перењето пари

- Подобрување на екипираноста и буџетот на Обвинителството за борба против организиран криминал и корупција

- Изградба на методологија и систем за оценка за квалитетот на обвинителни акти пред да се испратат до судовите

- Формирање посебна комисија при Советот на јавните обвинители, кои првично би ги разгледувале жалбите на граѓаните за евентуална корупција на одделни обвинители. Комисијата мора да биде транспарентно претставена пред јавноста

- Постојани истражувачки тимови на т.н. правосудна полиција при Обвинителството за организиран криминал и корупција

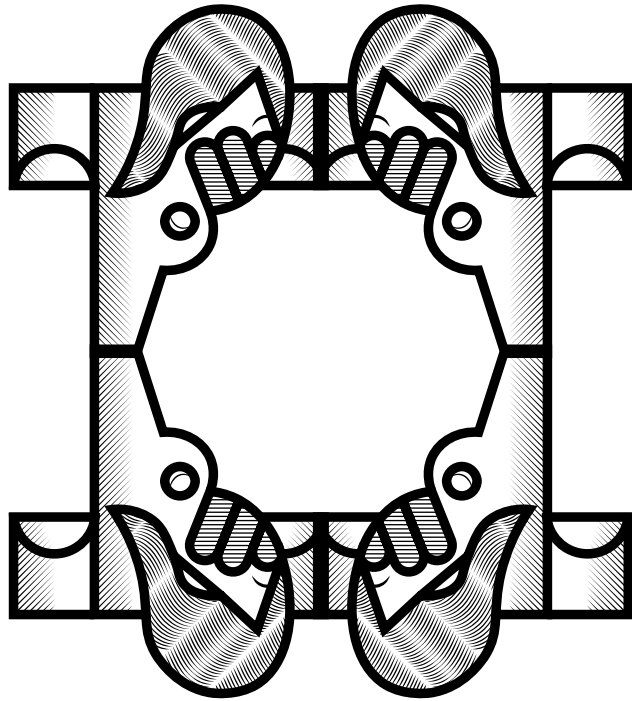
- Изградба на цврст и јасен систем за дисциплинска одговорност на судиите во рамките на Судскиот

совет, кој би одговорил праведно и промптно доколку стигне пријава со сомневање за корупција кај одреден судија

- Подобрување на севкупната транспарентност во судството како своевидна брана од злоупотреба на судските постапки или судскиот систем во целост од страна на корумпирани поединци во судството

- Засилување на заштитните механизми при примена на Законот за јавните набавки

Се разбира и во ова област на реформите, подобрувањето на системот за спречување корупција и борба со организираниот криминал, нема да има успех ако не постои силна и цврста, непоколеблива волја на политичките елити во извршната и елитите, пред сè, во третата, судската власт. Компромиси - меѓу политичките елити на власта и опозицијата или компромиси внатре во третата власт поради зачувување на системот или заштита врз колегијална основа - нема да донесат квалитетен реформски успех во оваа област.



# Стратешка рамка

Сеопфатна стратегија за борба против корупцијата и организираниот криминал, со акциски планови за имплементација, е, всушност, документот наречен **Државна програма за превенција и репресија на корупцијата и превенција и намалување на појавата на судир на интереси со акционен план 2016-2019**<sup>2</sup>, која ја донесе Државната комисија за спречување корупција (ДКСК).

Со новиот предлог-закон за спречување на корупцијата и судир на интереси, надлежностите на ДКСК остануваат на ова поле. Со членот 17 од Законот се

предвидува ДКСК да донесе „национална стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси, со акционен план за нејзино спроведување“, што, всушност, значи обврска на ДКСК да донесе нова Државна програма со важност од 2020 година.

ДКСК досега има изготвено и два стратешки плана, конкретно за својата работа, од 2017-2019 година и од 2018-2020 година<sup>3</sup>. Комисијата уште од 2003 година наваму, редовно изготвува Државна програма за превенција и репресија на корупцијата и Државна програма за превенција и намалување на појавата на судир на интереси со Акционен план. Овие два документа, комисијата ги претставува како национална рамка за спречување на корупцијата<sup>4</sup>. ГРЕКО побара од Македонија уште со вториот круг на евалуација во 2006-2007 година Владата да ја усвои Државната програма на ДКСК и тогаш Владата задоволително ја исполнила препораката. Во 2016 година повторно се споменува во јавниот простор дека Владата на РМ ја усвоила Државната антикорупциска програма<sup>5</sup> како дел од мерките за исполнување на европската агенда.

- 2  
ДКСК – Државна програма за превенција и репресија на корупцијата и превенција и намалување на појавата на судир на интереси со акционен план 2016-2019 – (достапно на: [https://www.dksk.mk/fileadmin/Drzavni\\_programi/Drzavna\\_programa\\_2016-2019.pdf](https://www.dksk.mk/fileadmin/Drzavni_programi/Drzavna_programa_2016-2019.pdf))

- 3  
Стратешки планови на ДКСК – (достапно на: <https://www.dksk.mk/index.php?id=101>)

- 4  
Државни програми за превенција и репресија на корупцијата – (достапно на: <https://www.dksk.mk/index.php?id=70>)

- 5  
Нетпрес – (2016) – Владата работи посветено на реформските приоритети од европската агенда – (достапно на: <https://netpress.com.mk/vladata-posvetena-na-reformskite-prioriteti-od-evropskata-agenda/>)

Буџетирањето на државните програми не е детално наведено во самите акциски планови на државната програма, а се предвидува активностите да бидат финансирани од буџетот на ДКСК. Тој буџет секоја година го определува Министерството за финансии врз основа на барање на ДКСК. Иако буџетот на ДКСК е зголемен од 20-ина милиони денари во 2012 година на над 34 милиони денари во последните две-три година, факт е дека над 60 отсто од овие пари одат за плати и надоместоци, како и тековни трошоци, исто како што е факт дека ДКСК во буџетот за 2016, на пример, побарала 40 милиони денари, а добила околу 34,8 милиони денари.<sup>6</sup>

Следењето на спроведувањето на Државната програма за превенција и репресија на корупцијата, т.е. на акциските планови, дури од 2016 година е зајакнато со вклучување на граѓанскиот сектор и медиумските организации.

Покрај оваа државна програма, која се смета за стратешки документ, Владата на РМ има донесено партиципални мерки како дел од препораките на Европската

комисија, со акциски планови во своите планови за итни реформи под името **План 3-6-9** и **План 18**, донесени и спроведувани во 2017 и 2018 година, а Планот 18 важи и за во 2019 година.

# Правна рамка

Конвенцијата за борба против корупцијата на ОН беше ратификувана во Собранието на РМ дури во 2007 година, иако првиот закон за борба против корупцијата беше донесен во 2002 година.

Конвенцијата е ратификувана со Закон за ратификација на Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата<sup>7</sup>. Но, таа досега не е целосно спроведена во националното законодавство, при што може да се издвојат кои се најслабите алки, а меѓу нив, секако, е превенцијата, но и независно тело што ќе се бори против корупцијата какво што треба да биде Државната комисија

- 7  
„Службен весник на РМ“ – 2007 – Указ за прогласување на Законот за ратификација на Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата – (достапно на <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/60FF772FA30046458D718FDF910B9E6F.pdf>)

- 8  
МЦМС – (2017) – Презентирани искуствата за спроведување на Конвенцијата на ОН против корупцијата – (достапно на <http://www.mcms.mk/en/news-and-publicity/news/2036-prezentirani-iskustvata-za-sproveduvanje-na-konvencijata-na-oon-za-borba-protiv-korupcija.html>)

за спречување корупција (ДКСК). Впрочем, ваква препорака дава и меѓународниот фактор и мултилатерално (ЕУ прогрес-извештаите) и билатерално, како што тоа го стори италијанскиот амбасадор во земјава<sup>8</sup>.

Но, иако не е транспонирана во целост во законодавството, некои од експертите сметаат дека законите и сега се добри, но не се применуваат<sup>9</sup>. Постојат стручни мислења дека земјата изразува волја да се бори против корупцијата и организираниот криминал и оти за тоа сведочат сите позначајни конвенции и директиви потпишани и ратификувани:

**„Бројот на потпишани и ратификувани конвенции како и многубројните законски измени говорат за постоење на искрена волја и вложување напори од страна на државата за сузбивање на корупцијата и справување со организираниот криминал. Но, тие сами по себе не претставуваат гаранција дека она што е напишано и предвидено во нив, ќе биде и имплементирано во целост. Агресивното присуство на корупцијата бара и силна институционална структура, односно квалификувани и меѓусебно поврзани државни институции и органи, кои ќе можат на ефикасен начин да овоз-**

- 9  
А1ОН – Нема систем за борба против корупцијата, има политички пазарења – (достапно на <https://a1on.mk/archives/851680>)

можат заштита на граѓаните, но и да ги детектираат случаите на корупција и/или организиран криминал<sup>10</sup>.

Впрочем, истиот заклучок за имплементацијата може да произлезе од фактографијата дадена во истата Анализа за бројот на осудените лица, а кои се поврзани со корупција за периодот од 2007 до 2014 г.:

„Осудителните пресуди за дела поврзани со јавната корупција не се толку чести. На пример, 8.46% од обвинетите од обработените податоци се осудени за злоупотреба на службената положба и овластувања (член 353 од КЗ), 3.83% за перење пари (член 273 од КЗ) и 3.03% за примање поткуп (член 357 од КЗ). Околу 2% од обвинетите во примерокот се осудени за даночно затајување (член 279 од КЗ). Околу 9% од обвинетите во примерокот се осудени за други кривични дела, за кои не повеќе од 2% од обвинетите се осудени за исто кривично дело.“

### **УШТЕ СЕ ИСПОЛНУВА IV КРУГ ЕВАЛУАЦИЈА ОД ГРЕКО!**

Препораките од ГРЕКО не се исполнуваат во целост. За ова најдобро зборува и неодамнешното со-

општение од Владата на РМ за исполнување на препораките од Вториот извештај, од Четвртиот круг на евалуација, а веќе во тек е Петтиот круг на евалуација<sup>11</sup>.

Последниот јавен извештај е објавен и на страницата на ГРЕКО за Р. Македонија<sup>12</sup> во јуни 2018 година. Но, ова доцнење не е понов случај. Тоа може да се види и во начинот како се исполнувале препораките од Четвртиот круг на евалуација во Првиот извештај на ГРЕКО од 2016 година. Од 19 препораки, задоволително биле исполнети само три! Првиот извештај од Четвртиот круг се однесува на мерки за спречување на корупција и судир на интереси кај парламентарците, судиите, обвинителите итн.<sup>13</sup>

Сега, бидејќи Владата дава јасни насоки за изработка на акционен план за имплементација на преостанатите обврски од Четвртиот круг и дел од обврските од Петтиот круг, јасно е дека, сепак, изразува политичка волја за сето тоа да биде поправено.

Што се однесува до корупцијата при финансирањето на партиите, постојат јасни правила и санкции за казнување на политичките партии околу нивното финансирање доколку има незаконитости. Тоа е ставено во

- 10

Коалиција сите за правично судење – (2017) - Анализа од спроведениот мониторинг на судски предмети од областа на организиран криминал и корупција, стр. 9 – (достапно на <http://all4fairtrials.org.mk/wp-content/uploads/2017/12/INL-Analiza-2017-Final-MKD-Korica.pdf>)

- 11

Влада на РМ – соопштение (10.2018) – (достапно на <https://vlada.mk/node/15280>)

- 12

GRECO – Втор извештај за усогласеноста од Четвртиот круг на евалуација – (22.6.2018) – (достапно на <https://rm.coe.int/-80-18-22-16808cc861>)

- 13

ГРЕКО – (2016) Четврт круг на евалуација, Извештај за усогласеноста – (достапно на: [http://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/GrecoRC4\(2016\)8\\_Republic%20of%20Macedonia\\_MK.pdf](http://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/GrecoRC4(2016)8_Republic%20of%20Macedonia_MK.pdf))

низа закони, од кои посебно во Законот за политичките партии, Изборниот законик и во Кривичниот законик. Сепак, слаби се легалните процедури околу неподнесувањето редовни извештаи за текот на финансирањето на самата кампања на политичките партии, а и нема никаква одговорност по поднесувањето на ревизорските извештаи од страна на Државниот завод за ревизија.

Како исклучок може да се земе тековната процедура против одговорни функционери и други лица за финансирање на една од двете најголеми политички партии, ВМРО-ДПМНЕ, каде што тие лица се обвинети за перење пари и незаконско финансирање. Процесот е во фаза на обвинителен акт под кодно име „Талир“, кој во 2017 година го покренува Специјалното јавно обвинителство (СЈО), при што осомничените се товарат за незаконско финансирање во периодот од 2009 до 2015 година. Како последица на обвинението замрзната е секаква пренамена или продажба на централата на партијата во Скопје, т.н. бела палата, сè до завршувањето на случајот, во кој, неочекувано, пред да почне процесот, веќе падна и првата пресуда<sup>14</sup>.

- 14

Макфакс – 2018 – Елизабета Чингаровска ја призна вината за „Талир“ и доби условна казна – (достапно на: <https://bit.ly/2Rgq5gT>)

- 15

Кривичен законик на РМ – (2013) – „Несовесно работење во службата, Чл. 353-в – (достапно на <https://bit.ly/2Ere7dq>)

Конфликтот или судирот на интереси е, исто така, речиси во целост регулиран и постојат соодветни документи и санкции. Службено лице што ќе изврши прекршување на правилата во својата дејност, а тоа е спротивно на законските правила за спречување судир на интереси се казнува според Кривичниот законик во делото „несовесно работење во службата“ и може да се казни со затвор од три месеци до пет години<sup>15</sup>. Основниот Закон за спречување судир на интереси е донесен во 2007 година и двапати е изменет и дополнет. Во овој закон се дефинирани надлежностите на Државната комисија за спречување на корупцијата. Таа може да утврди прекршочна одговорност и да покрене иницијатива за разрешување на службеното лице од функција. Прекршочните глоби се движат до 5000 евра, но може да ги изрече само надлежен суд по соодветна постапка што би ја иницирала Комисијата.<sup>16</sup>

Во основниот закон за спречување на корупцијата јасно е напишана обврската за пријавување анкетен лист со неподвижен и подвижен имот и други елементи, како што се хартии од вредност, побарувања, долгови итн. Оваа обврска е за избрани или именувани функци-

- 16

ДКСК – 2009 – Закон за спречување судир на интереси – (достапно на [http://www.dksk.org.mk/images/stories/pdf/zakon\\_si/zakon%20za%20sprecuvanje.pdf](http://www.dksk.org.mk/images/stories/pdf/zakon_si/zakon%20za%20sprecuvanje.pdf))

онери, но и за службени лица во државни органи или во органи на локалната самоуправа. Иста таква обврска овие лица имаат и откако ќе ја напуштат функцијата во рок од 30 дена. Но прекршочната санкција за непочитување на оваа одредба е многу мала, од 500 до 1000 евра.<sup>17</sup>

### **ИМА ДОБАР ЗАКОН – НЕМА ПРИЈАВА ОД WHISTLEBLOWERS**

Популарно наречените свиркачи (whistleblowers) во правниот систем на Македонија се воведени дури во 2015 година со донесувањето на Законот за заштита на укажувачи.<sup>18</sup> Со овој Закон се дефинирани три нивоа на укажување – внатрешно, надворешно и укажување во медиуми. Законот ги штити укажувачите и во однос на работодавецот и во однос на физичка заштита и материјален надомест ако има штета. Заштитата може да ја побара од надлежен суд, а товарот на докажувањето е на институцијата што е пријавена, доколку поради пријавувањето свиркачот или негово блиско лице загубило некое од своите права.

Значи, јасни правила за заштита на whistleblowing постојат, а тие со измени и дополнувања на законот во почетокот на 2018 година се и допрецизирани. Но, дилемите во јавноста се огромни, зашто од донесувањето на законот досега, во државата, де факто, нема случај на организирано пријавување корупција според одредбите на законот. Следењето на спроведувањето на законот е надлежност на ДКСК<sup>19</sup> и Министерството за правда. Овие институции имаат обврска, според законот, двапати годишно да го известуваат Собранието на РМ за бројот на примените пријави.

Иако антикорупциската борба во Македонија, според ефективноста, е на многу ниско ниво, законската рамка во некои области отишла многу понапред, па дури постои и Закон за лобирање и тоа од 2008 година, со измени од 2011 година. Со овој краток закон се одредува кој може да биде лобист – тоа му е дозволено на домашно или странско физичко лице, самостојно или со договор со правно лице. Воедно се одредува регистар за лобисти, кој го води генералниот секретар на Собранието, и се одредува надлежниот орган за контрола врз

- 17

Министерство за финансии  
-2009 – Закон за корупција  
пречистен текст – (достапно  
на [https://www.finance.gov.mk/files/u10/a\\_sprecuvanje\\_na\\_korupcijata\\_precisten\\_tekst.pdf](https://www.finance.gov.mk/files/u10/a_sprecuvanje_na_korupcijata_precisten_tekst.pdf))

- 18

Транспаренс интернешнел  
Македонија – Заштита на  
укажувачите, можности и  
практика – (достапно на  
<http://www.transparency.mk/images/stories/Publikacii/Zastita%20na%20ukazuvacite%20-%20moznosti%20i%20praktika.pdf>)

- 19

ДКСК – веб-страница/  
Заштита на укажувачите –  
(достапно на <https://www.dksk.mk/index.php?id=13>)



работата на лобистите, а тоа е антикорупциската комисија.

Но, ефектите од овој закон не се во рамките на очекуваното, макар минимално транспарентно работење на лобистите. Имено, иако законот јасно пропишува дека регистарот на лобисти е јавен документ, таков едноставно не постои на веб-страницата на Собранието на РМ. Од разговор со експерти утврдивме дека во регистарот имало само еден таков регистриран. ГРЕКО уште во 2016 година имаше забелешки на овој закон и препораката ја оцени како неисполнета, а истото го повтори во последниот извештај од 2018 година.

### **СИСТЕМОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ СÈ УШТЕ СЕ УСОГЛАСУВА СО ЕУ**

Системот за јавни набавки во земјата е многу значаен од аспект што на јавни набавки се трошат околу 10 отсто од БДП или околу 30 отсто од буџетот за 2016 и 2017 година, според извори од ЕУ, а според домашни извори - уште повеќе.

Земјата прв пат го усогласи колку-толку законодавството со ЕУ со целосно нов закон за јавни набавки

во 2007 година, но тој досега претрпува измени речиси секоја година, а последната измена е во сила од 2018 г. Според последниот Извештај за напредокот на РМ кон ЕУ од 2018 година, „законската рамка е прилично усогласена со ЕУ-директивите за јавни набавки од 2004 година, но сè уште треба да се осврне на ексклузивното право за 'најниска цена' како критериум и 'задолжителноста на е-аукциите'“. ЕУ има забелешки и на „црните листи“ на компаниите од учество во јавните набавки за компаниите што во минатото не почитувале некои од правилата.<sup>20</sup>

ЕУ исто така има забелешки и за реформата во правилата за јавни набавки за одбраната и за други сензитивни области од безбедноста на државата, кои не се усогласени со ЕУ-директивите од 2014 година, како и за нееднаквиот третман на компаниите од ЕУ во споредба со домашните компании при учеството на тендерите за јавни набавки.

Кодекс за државни службеници нема, исто како што нема ни посебен закон за државни службеници. Но затоа од 2014 година постои Кодекс за административните службеници, во кој се пропишани етичките прави-

- 20

ЕУ-извештај за напредокот на РМ 2018, стр. 57 – (достапно на <https://ec.europa.eu/neighborhood-enlargement/sites/near/files/20180417-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-report.pdf>)

ла што треба да важат за оваа категорија вработени. Во релативно краткиот кодекс, само со општи фрази може да се подразбере дека коруптивно однесување е недо-зволиво и неспојливо со администрацијата, иако збо-рот корупција или примање подарок или трансфер на влијание, директно не се споменати<sup>21</sup>. Постои и Кодекс за етичко однесување на пратениците во Собранието на РМ донесен во јуни 2018 година, но иако во последниот извештај на ГРЕКО тоа е нотирано со задоволство и како охрабрувачка вест, сепак препораката е оценета само како **делумно спроведена**. Истото важи и за Кодексот на етичко однесување на јавните обвинители. Иако првата верзија беше донесена уште 2014 година, а втората во 2014 година, а во 2018 година беше донесено и Упатство за спроведување на Етичкиот кодекс за јавните обвинители, ГРЕКО ја смета оваа препорака само за делумно исполнета.

### **ПОЛУФУНКЦИОНАЛЕН ЗАКОН ЗА СЛОБОДНИ ИНФОРМАЦИИ**

Што се однесува до информациите, слободниот пристап е дефиниран и загарантиран со закон, кој се

однесува само за информации од јавен карактер и чиј опсег не е најсеопфатен. Со овој Закон се уредуваат носителите на јавни информации, дефиницијата што е јавна информација и како се остварува правото за добивање јавна информација. Уредена е и заштита на ова право преку Комисија за заштита на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер. Овој Закон е во фаза на измени и утврдениот нацрт на новиот закон е на јавна расправа на електронската страница ЕНЕР.<sup>22</sup> Овој закон се очекува да биде усвоен во почетокот на 2019 година. Со измените се предвидени проширување на носителите на јавни информации и скратување на роковите за добивање на информацијата од институциите, како и поефикасна второстепена постапка во случај институцијата да одбие да даде информација.

Една од позначајните измени во новиот закон што успеаја да ја „избоксуваат“ невладините организации и медиумските здруженија е дефиницијата дека носители на информации од јавен карактер ќе бидат и политичките партии. За жал, тие не успеаја да издејствуваат ваквата дефиниција да се однесува и на верските организации.

- 21

МИОА – 2014 – Кодекс за административни службеници – (достапно на [http://www.mio.gov.mk/sites/default/files/pbl\\_files/documents/legislation/kodeks\\_za\\_administrativni\\_sluzbenici\\_sl183\\_12122014.pdf](http://www.mio.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/legislation/kodeks_za_administrativni_sluzbenici_sl183_12122014.pdf))

- 22

ENER.gov.mk – Нацрт-закон – Предлог-закон за слободен пристап до информации од јавен карактер (3.12.2018) – (достапно на [https://ener.gov.mk/default.aspx?item=pub\\_regulation&subitem=view\\_reg\\_detail&itemid=+M/3VwBwj-ciqlxNlMns48w==](https://ener.gov.mk/default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=+M/3VwBwj-ciqlxNlMns48w==))

Законот за кривична постапка (ЗКП е модернизиран во 2010 година и е влезен во сила во 2013 година. Со овој процесен закон се овозможуваат современи правни средства во процесното право, кои овозможуваат успешно справување и со организираниот криминал и корупцијата. Сепак и овој Закон, како и Кривичниот закон (КЗ) се предмет на ревизии и надолнувања, согласно барањата и усогласувањето со законодавството на ЕУ и потребата од внесување нови процедури за одредени процесни постапки или, пак, нови казнени дела, како што е сега случај со внесената измена за гонење криминал од омраза во КЗ.

Доколку некое физичко лице биде правосилно осудено за коруптивно дело или дело од организиран криминал, тоа не може да биде именувано или избрано лице, не може да биде службено лице или одговорно лице во јавно претпријатие или слично. Тоа е регулирано прецизно со еден член и во актуелниот Закон за спречување корупција. Забраната важи во времетраење до пет години од правосилноста на пресудата.

Во Изборниот законик исто така постои забрана за кандидирање лице за која било функција ако било

правосилно осудено на повеќе од 6 месеци казна затвор, с до бришење на пресудата од регистарот на осудувани лица. Покрај ова, Централниот регистар на РМ води и посебен регистар за забрана за извршување на дејноста за физички и правни лица. Во некои случаи забраната доаѓа со судска пресуда, во други случаи за одредена позиција, на пример, лекар или адвокат, решаваат коморите на овие професии, но по изрекувањето на правосилноста на пресудата.

### **ИМА ЗАКОНИ ЗА ФИНАНСИСКИ ИСТРАГИ – ИСТРАГИТЕ СЕ РЕТКИ**

Управата за финансиска полиција, која, всушност, треба да ги врши овие истраги е стара институција, формирана уште во 2002 година. Меѓутоа Владата дури во 2017 година во координација на неколку министерства и тела изготви и при крај на годината усвои **Стратегија за финансиски истраги и конфискација на имот со акциски план**.

Стратегијата засега не може да се најде на ниту една веб-страница на владино тело или институција. Во извештајот за напредокот на РМ во 2018 година, ЕУ уп-

тува на натамошно подобрување на финансиските истраги, особено посочувајќи дека идните реформи на ова поле треба да бидат, под број 1, усогласени со FATF-концептот, што значи формирање специјални акциски сили за финансиски истраги, имплементирање на финансиска истрага по автоматизам кога станува збор за кривична истрага за организиран криминал и перење пари, генерално започнување и на финансиска истрага паралелно со кривична истрага и примена на мултидисциплинарен пристап при финансиските истраги.<sup>23</sup> Владата на РМ во својот План 18 за реформи зацртала веќе во февруари 2019 година да бидат формирани специјализирани единици за финансиски истраги што ќе работат со Полицијата, Јавното обвинителство и со Управата за финансиската полиција.<sup>24</sup>

Во кривичното законодавство на РМ постојат правила за одземање на имотот - замрзнување или конфискација на имотот стекнат со корупција или организиран криминал. Меѓутоа, праксата покажува дека оваа мерка многу малку се спроведува од страна на судовите по барање на обвинителствата. Исто така, постојат пра-

вила за одземање имот на трети лица. Но, одземањето на имотот, негово замрзнување или одземање имот од трети лица е сè уште тема која е далеку од редовната пракса на обвинителствата или на судовите.

- 23

ЕУ – Извештај за напредокот на РМ 2018, стр. 34 – (достапно на <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-report.pdf>)

- 24

Влада на РМ – План 18 – (2018) – (достапно на [https://vlada.mk/sites/default/files/programa/2017-2020/plan\\_18\\_mkd.pdf](https://vlada.mk/sites/default/files/programa/2017-2020/plan_18_mkd.pdf))

# Институционална рамка – превен- ција

Постои јасна институционална рамка во смисла на превенција на корупцијата. Согласно државната стратегија за спречување на корупцијата, треба да ја водат ДКСК, Управата за јавни приходи, Државниот завод за ревизија, Управата за финансиска полиција, Полицијата, Јавните обвинителства... но, овие институции ниту дејствуваат поврзано, ниту се доследни во спречувањето на корупцијата ниту независни. Огромни се слабостите и тие се констатирани и од страна на невладиниот сектор<sup>25</sup>, и од страна на јавноста<sup>26</sup> и од страна на меѓународниот фактор. Може да се заклучи дека нема

- 25

ТИ-М - Национален систем за интегритет – оценки за Македонија (2016), стр 49, 50 - (достапно на [http://www.transparency.mk/images/stories/NIS\\_mk.pdf](http://www.transparency.mk/images/stories/NIS_mk.pdf))

- 26

Независен весник - За борба со корупција се нема време (2018) – (достапно на <https://nezavisen.mk/mk/vesti/2018/12/112939/>)

кохерентност меѓу институциите кога станува збор за борбата против корупција.

„Капацитетот на институциите ефективно да се справат со корупцијата покажува структурни и оперативни слабости. Мешањето на политиката останува како ризик“<sup>27</sup>, оценува ЕУ.

## АНТИКОРУПЦИСКА КОМИСИЈА – ЛАВ БЕЗ ЗАБИ

Една од главните институции за превенција на корупцијата, Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК)<sup>28</sup>, постои само формално. ДКСК и според досегашниот закон треба да е независна. Но, во пракса, освен првиот состав на Комисијата од 2002 до 2006 година, сите други покажаа слабост кон политичките и бизнис-центрите на моќ и де факто не беа независни. Во 2018 година состојбата дополнително се влоши, зашто Комисијата поради оставка на повеќето членови не функционира веќе 9 месеци во смисла на остварување на основната улога.

ДКСК и според сегашниот закон има доволно овластувања да ги истражува сомневањата за корупција

- 27

ЕУ-извештај за напредокот на РМ 2018, стр. 8 – (достапно на <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-report.pdf>)

- 28

Државна комисија за спречување корупција – (ДКСК) – (достапно на <https://www.dksk.mk/index.php?id=home>) ГРЕКО – (2016) Четврт круг на евалуација, Извештај за усогласеноста – (достапно на: [http://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/GrecoRC4\(2016\)8\\_Republic%20of%20Macedonia\\_MK.pdf](http://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/GrecoRC4(2016)8_Republic%20of%20Macedonia_MK.pdf))

или да истражи случај кој бил пријавен во Комисијата или која таа сама го отвори по допрен глас или, пак, според Програмата за годишната работа.

Што се однесува до ресурси, дефинитивно ги нема доволно. Целиот Секретаријат на Комисијата има 22 лица, вклучувајќи го и генералниот секретар и државниот советник. Комисијата во овој момент има компјутерски систем (софтвер и хардвер) во вредност од 600 илјади евра, помош од ЕУ, но нема соодветна просторија каде тој да се постави, па се бараат нови простори.<sup>29</sup>

ДКСК не изрекува казни согласно постојниот Закон за спречување на корупцијата или Законот за спречување судир на интереси. ДКСК може да издаде мислење, опомена или да поведе иницијатива пред надлежен орган во случај кога ќе констатира корупција или судир на интереси. Може да покрене иницијатива за разрешување избрано или именувано лице во државни институции или во јавни претпријатија или, пак, да поведе иницијатива за кривично гонење пред надлежен орган, најчесто Јавното обвинителство.

- 29

Ова неодамна го кажа високо позиционирана личност во Секретаријатот на Комисијата, говорејќи на завршната годишна конференција на Платформата на граѓански организации за борба против корупција

- 30

ТИ-М - Национален систем за интегритет – оценки за Македонија (2016), стр. 55 - (достапно на [http://www.transparency.mk/images/stories/NIS\\_mk.pdf](http://www.transparency.mk/images/stories/NIS_mk.pdf))

## ПЛАНОВИ ЗА ИНТЕГРИТЕТ - РЕТКОСТ

Органите на власта, на централно и на локално ниво, немаат планови за интегритет кои подразбираат превенција или спречување на корупцијата – децидно тврди еден од експертите со кои разговаравме. По некоја од овие институции имаат етички кодекси или, пак, постапиле по подзаконските акти поврзани со Законот за заштита на укажувачи, и тоа е практично сè.

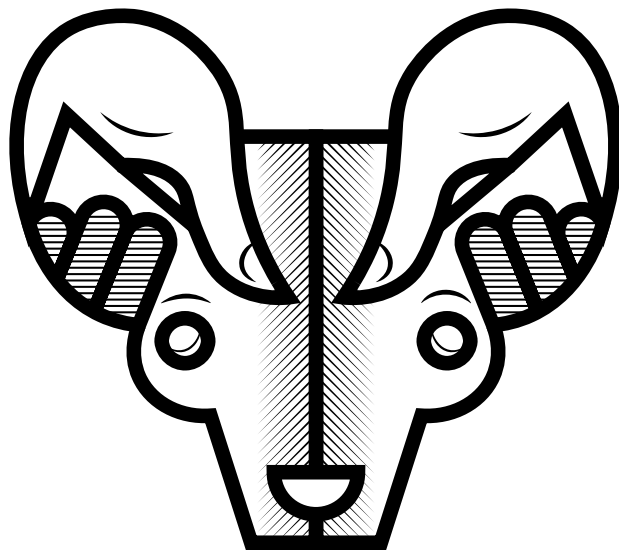
Постои Државна програма за превенција и репресија на корупцијата... 2016-2019 година со акционен план, постои Стратешки план на ДКСК за 2018-2020 година, постои Етичкиот кодекс за членовите на Владата на РМ, каде што јасно се регулирани превентивните одредби во смисла на превенција од корупција. Но, експертите велат дека не постои систем што ќе наложи планови за интегритет. Дури и за постојните малку акти од јавните власти, според последната опсежна проверка на системот на интегритет направена од Транспаренси интернешнел-Македонија во соработка со Секретаријатот на ТИ од Берлин<sup>30</sup>, нема докази колку овие планови се спроведуваат во пракса.

Сепак, треба да се додаде дека според последната оценка на ЕУ за 2018 година, **„внатрешните мерки се имплементираат во институциите во поглед на превенција на корупцијата“**, при што посебно ги апострофираат Антикорупциската програма на МВР за 2018 година, заедно со акцискиот план.

Во врска со јавните набавки државата одамна има централна институција – Биро за јавни набавки. Тоа е формирано со Законот за јавните набавки донесен како целосно нов закон уште во 2007 година, но е менуван десетина пати во периодот до 2018 година. Сите оценки на домашни и на меѓународни институции, како што е ЕУ, покажуваат дека е потребно **„засилување на административните капацитети на оваа институција за да биде поефикасна врз надгледувањето на јавните набавки“**.

Што се однесува до пристапот до информациите од јавен карактер, задолжена по закон да го штити ова право, е **Комисијата за заштита на правото за пристап до информации од јавен карактер**. Ова тело е независно по закон, но досега покажаните слабости што беа констатирани и во домашните и во меѓународните ор-

ганизации и институции, а забележани особено од медиумските организации, ја натераа Владата да пристапи кон измени и подобрувања на законот за да го зајакне ова независно тело. Веќе неколку месеци Комисијата не работи зашто нема доволно членови за да може да одлучува.





# Институционална рамка – репресија

Специјализираното обвинителство за корупција и организиран криминал, според постојната законска рамка, ги има сите овластувања да истражува највисоки форми на криминал и корупција. Тоа обвинителство функционира во рамките на Јавното обвинителство, за целата територија на Република Македонија.<sup>31</sup> Формирано е најпрво како одделение во 2004 година, а од 2007 г. прераснува во посебно обвинителство.

Дополнителна специфика за Македонија е и постојењето на Специјалното јавно обвинителство (СЈО), чие целосно име е **Јавно обвинителство за гонење кри-**

**вични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите,**<sup>32</sup> кое е формирано во 2015 година и кое има овластувања по закон да следи информација и индиции за секое криминално дело за што ќе се посомнева дека постои само врз основа на преслушување и прегледување на над 600 илјади тонски записи и илјадници СМС-комуникации од 2008 до 2015 година, а кои биле нелегално снимани во Управата за безбедност и контраразузнавање, како што утврди во своето обвинение СЈО, под кодно име „Таргет-Тврдина“. Во моментот се работи на законски измени за проширување и дефинирање и на мандатот и на овластувањата на Специјалното обвинителство.

Нема посебни полициски единици што му се доделени на обвинителството за организиран криминал и корупција и тоа ако го има се сведува на инцидента појава. Со Законот за кривичната постапка е предвидено на Обвинителството да му се доделат т.н. истражители, кои се именувани главно како **правосудна полиција**,<sup>33</sup> и кои можат да бидат составени од МВР, од Управата за финансиски истраги, од Одделот за истраги од Царинската управа и слично и кои можат да функционираат во рам-

- 31

Основно јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција – (достапно на [http://jorm.gov.mk/?page\\_id=1727](http://jorm.gov.mk/?page_id=1727))

- 32

СЈО – достапно на <https://www.jonsk.mk/>

- 33

Закон за кривична постапка (2013г.), стр.12/13 – достапно на [http://jorm.gov.mk/wp-content/uploads/2016/03/Zakon\\_za\\_Krivicna\\_postapka\\_150\\_18112010-2.pdf](http://jorm.gov.mk/wp-content/uploads/2016/03/Zakon_za_Krivicna_postapka_150_18112010-2.pdf))

ките на својата институција, но и да бидат привремено вработени во т.н. истражни центри на Обвинителството генерално или посебно на секое обвинителство, вклучувајќи го и тоа за гонење организиран криминал или корупција. Но, ниту правосудната полиција постои, иако одредбите за неа се прецизирани и во Законот за внатрешните работи, ниту постојат истражните центри, кои, пак, се формираат со одлука на Јавен обвинител, а по претходна консултација со министерот за правда, министерот за внатрешни работи и министерот за финансии. Спецификата е во тоа што освен од припадници на правосудната полиција, истражните центри би се состоеле и од лица времено или целосно вработени во обвинителството.

Самата соработка со полицијата, според повеќе јавни исказувања на обвинители, не функционира секогаш успешно во пракса. Најчесто тие не се во канцеларијата на обвинителот, туку работат во своите институции, на пример МВР. Притоа иако примаат наредби и барања од обвинителот и иако тој им е надреден, праксата покажува дека тоа не функционира. Обвинители во

јавноста се жалеле дека некогаш чекаат на некој документ или постапка од МВР подолго и оти мора да ургираат и по неколку пати за да добијат тоа што го бараат во текот на истражната или предистражната постапка.

И повторно специфика за Македонија - кај СЈО постојано има прераспределени или вработени истражители, кои им помагаат на обвинителите. Според многу скорешна изјава на министерката за правда, ова позитивно искуство Владата и Министерството за правда ќе настојуваат да го пренесат (законски и подзаконски) и кај сите други обвинителства.<sup>34</sup>

Полицијата, според постојните извештаи, има капацитети, но и натаму ги зајакнува тие наменети за истраги за случаи на корупција и организиран криминал. Тоа може да се види и од **Планот 18** на Владата, во кој е предвидено веќе во февруари 2018 година да се формираат нови тимови и единици (види референца бр. 14). Обвинителството вакви капацитети нема, но се смета дека ќе ги користи од специјалните единици кога ќе бидат формирани. Засега ако сака да води финансиска истрага, Обвинителството бара податоци од овластените

- 34

1ТВ – „Правда и неправда“  
– Интервју со министерката  
за правда Р.Д. – (достапно на  
[https://www.youtube.com/watch?time\\_continue=16&v=oe-eunH7doNg](https://www.youtube.com/watch?time_continue=16&v=oe-eunH7doNg))

институции или склучува договор со надворешни експерти, но се ограничени поради постојаниот недостиг на финансиски средства.

Може да се каже дека самата полиција е доволно кадровски опремена и за борба против корупцијата и за борба против организираниот криминал, иако со актуелните планови на Владата треба кадровско засилување во Националниот координативен центар за борба против организираниот криминал. Процедурите за регрутирање нови полициски службеници што би работеле на ова поле, според експертите со кои разговаравме, не се толку транспарентни колку што би требало да бидат.

Обуките во полицијата за овие службеници постојат и тие се вградени и во законите што ја регулираат оваа материја. Тие имаат право и обврска на постојано унапредување низ систем на обуки или дообразование.

Но, контролните механизми не се ефикасни. Системот за Внатрешна контрола е одамна критикуван систем, кој е вграден во МВР како посебен сектор. Затоа се донесени или се во тек на донесување измена закони со кои ќе се овозможи надворешен надзор на работата

на полицијата. Во тој контекст и следното - во Законот за Јавното обвинителство веќе е овозможено формирање одделение за гонење кривични дела сторени од лица со полициски овластувања, а исто такво одделение ќе се формира и во кривичниот суд во Скопје.<sup>35</sup>

Кога станува збор за електронски комуникациски систем за размена на податоци меѓу институциите задолжени за гонење организиран криминал и корупција, тој постои само делумно. Обвинителството сè уште нема директен пристап до огромните бази на податоци, иако со повеќе закони му се достапни сите податоци од релевантните дата-бази на повеќе институции. Постои директен линк овозможен од неодамна помеѓу банките и Управата за јавни приходи, како и помеѓу банките и Управата за финансиска полиција, односно Управата за финансиско разузнавање, како и помеѓу банките и Царинската управа. Овие работи делумно се регулирани и со Законот за спречувањето перење пари и финансирање тероризам<sup>36</sup>, како и со Законот за банките. Но, генерално, целиот систем на дигитализација на дата бази на државата и нивно поврзување е во забрзан развој.

- 35

А1ОН – Изгласани измените за Јавното обвинителство и за ЗКП – (достапно на <https://a1on.mk/archives/968988>)

- 36

НБРМ – Закон за спречување перење пари и финансирање тероризам – (достапно на [http://www.nbrm.mk/content/Zakon\\_perenje\\_pari\\_Sl\\_120\\_18.pdf](http://www.nbrm.mk/content/Zakon_perenje_pari_Sl_120_18.pdf))

Кога станува збор за одземање криминално стекнат имот и управување со тој имот, за тоа постои специјална институција. Постои Агенција за управување со одземен имот<sup>37</sup> уште од 2009 година, но резултатите од работењето се многу слаби и често се случува поради лошо буџетирање и слаба кадровска екипираност на Агенцијата, одземените возила, на пример, да се продаваат како старо железо (види соопштение од 12.12.2018 на линкот кај референца 31). Досега оваа Агенција управувал а со имот од повеќе милиони евра, но во претпоследната година поседувала и управувала со одземен имот помалку од својот годишен буџет од околу 400-500 илјади евра, според едно последно истражување на оваа тема. Самиот Закон за оваа агенција, според експертите со кои разговаравме, е слаб. Тие укажуваат дека основното нешто што недостасува „е да се сочува вредноста на имотот во моментот на одземањето или замрзнувањето, за да може ефикасно да се почувствуваат благодатите и во смисла на превенција и во смисла на враќање на парите на граѓаните одземен преку корупција или организиран криминал, но и да се заштити државата ако замрзнатиот или одземениот имот мора да

го враќа“. Иако беше предизборно ветување на актуелната Влада од 2016 година, таа досега не го измени овој закон, освен за една мала формалност во 2018 година<sup>38</sup>.

Казните и генерално казнената политика за дела за организиран криминал и корупција се благи, барем според јавно достапните податоци од понов период. Во анализа на казнената политика тоа го констатира и ОБСЕ<sup>39</sup>, а и Коалицијата за правично судење во својата анализа<sup>40</sup> од 2017 година во која наведува:

**„...обвинетите во повеќе од половина од процесуираните случаи се соочиле со казна затвор од една година или помалку. Одредувањето ниски и благи казни за кривични дела што на долг рок се закануваат да го разорат целокупниот правен поредок не е проста несреќа, туку неправда. Опстојувањето на таквата неправда несомнено ќе предизвика разорување на темелите на секое општество, не само на она во кое ние живееме“.**

- 37

Агенција за управување со одземен имот – (достапно на <http://www.odzemenimot.gov.mk/>)

- 38

Ибидем – Закони и подзаконски акти – (достапно на <http://www.odzemenimot.gov.mk/z%D0%B0k%D0%BEi-i-p%D0%BEd-z%D0%B0k%D0%BEi-ski-%D0%B0kti.aspx>)

- 39

ОБСЕ/ - (2015) Тајд Брашер Лидија, Анализа на политиката на казнување организиран криминал и корупција, стр. 9

- 40

Коалиција сите за правично судење – (2017) - Анализа од спроведениот мониторинг на судски предмети од областа на организиран криминал и корупција, стр.12 – (достапно на <http://all4fairtrials.org.mk/wp-content/uploads/2017/12/INL-Analiza-2017-Final-MKD-Korica.pdf>)

# Ефикасност

Кога сме кај ефикасноста од институциите и нивната работа, може да се заклучи дека главното тело за превенција и спречување корупција - ДКСК не е ефикасно речиси во ништо. Таа ниту ефикасно се справува со пријавите за корупција, ниту со случаите каде што постои судир на интереси, ниту, пак, ефикасно ги истражува анкетните листови, за кои имало потврдени случаи во јавноста дека дури и се кријат.<sup>41</sup>

Државната комисија за спречување корупција како централен орган има многу важна улога и при изборните процеси за секој изборен циклус. За жал, ниту

оваа задача не ја спроведува до крај успешно, иако во нејзините годишни извештаи стојат многу бројки за многу завршени проверки или предмети. Факт е дека иако постои од 2002 година, ДКСК повеќе од една деценија можеби нема покренато пред надлежните органи истражен случај за висока корупција на поранешни или актуелни политичари.

Вториот елемент кој е генератор на корупцијата – јавните набавки, исто така, е систем што дополнително треба да се усовршува за да стане ефикасен. Ако во една година се трошат околу една милијарда евра од буџетот на државата за јавни набавки, а притоа сè уште се многубројни информациите во јавноста за нетранспарентност на набавки или за конфликт на интереси при јавните набавки, се разбира дека системот не е на нивото што би обезбедило европски стандарди што ќе оневозможат или ќе ги сведат на минимум можностите за корупција. Со новиот предложен закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси, можеби ќе има повеќе инструменти при што судирот на интереси би бил подобро дефиниран и соодветно санкциониран, но, секако, основното решение лежи во усовршување на системот

- 41

Горан Миленков, поранешен претседател на ДКСК на прес-конференција зачудено ги праша новинарите зошто се интересираат за анкетниот лист на поранешниот премиер Никола Груевски – (достапно на <https://www.mkd.mk/makedonija/politika/antikorupciska-komisija-zoshto-ve-interesira-imotot-na-gruevski>)

на јавни набавки и нивна контрола и на централно и на локално ниво. Недозволиво е и во иднина да се случуваат „необјаснети“ судири на интереси за какви што чита јавноста во Македонија во последниот период<sup>42</sup>.

Обвинителството за борба против организиран криминал и корупција е само делумно ефикасно. Основната причина за тоа е што до 2017 година беше под жестоко влијание на политиката. Впрочем, токму неефикасноста беше причина за формирање специјално обвинителство. Сега, Обвинителството, иако се чини е помалку зависно од политика, страда од недостиг на кадровски ресурси – само 10 обвинители за целата територија на Македонија, без многу други кадровски и технички можности и без т.н. правосудна полиција или тим свои истражители кои би работеле постојано за обвинителството.

Што се однесува до полицијата, кога сака да биде ефикасна е ефикасна, а кога не сака е селективна и своите надлежности ги препушта или се вади на обвинителството. Многу типичен пример за тоа беше скандалот со забременувањето на малолетна (12) штитеничка од дом

за деца без родители, која била долго време жртва на синцир на трговија со жени. Полицијата иако имала информации за овој случај, се правдаше дека доставила информација до обвинителството од каде што не добиле повратен одговор, иако, според законот, е утврдено дека не морале да го чекаат обвинителот, туку дека тоа е и работа на полицијата<sup>43</sup>.

Судовите како четврт елемент во целиот овој синцир на институции што треба да сочинуваат ефикасна брана за организираниот криминал и корупцијата се, исто така, слаба алка. Експерти ни тврдат дека сè уште постои политичка корупција во првостепените судови и фактичка корупција кај апелационите (експерти што учествуваа во истражувањето на реформите во правосудството – документ што беше пишуван пред овој). Можеби тоа е причината зошто досега се изрекувани малку осудителни пресуди за корупција, иако за организиран криминал таа бројка е нешто поголема и е објаснета погоре во документот.

И во случај на осудителна пресуда во прв степен, често апелацискиот, а понекогаш и Врховниот суд ја укинуваат или ја враќаат пресудата назад. Последната

#### - 42

Првиот случај се однесува на невенчаниот сопруг на министерката за труд и социјална политика, Мила Царовска, кој имал три јавни набавки за јавни претпријатија и општини поврзани со набавка на дронови, а вториот е сопругата на актуелниот заменик-министер за животна средина, Јани Макрадули, која е сопственик на фирма за одржување апликации и софтверски решенија, која добила повеќе јавни набавки од јавни претпријатија.

#### - 43

Вистиномер – 2018 – МВР (и ЈО) по девет постапувања за малолетничката дозволија системот да остане „труден“ - (достапно на <http://vistinomer.mk/mvr-i-jo-po-9-postapuvana-za-maloletnichka-dozvolija-sistemot-da-ostane-truden/>)

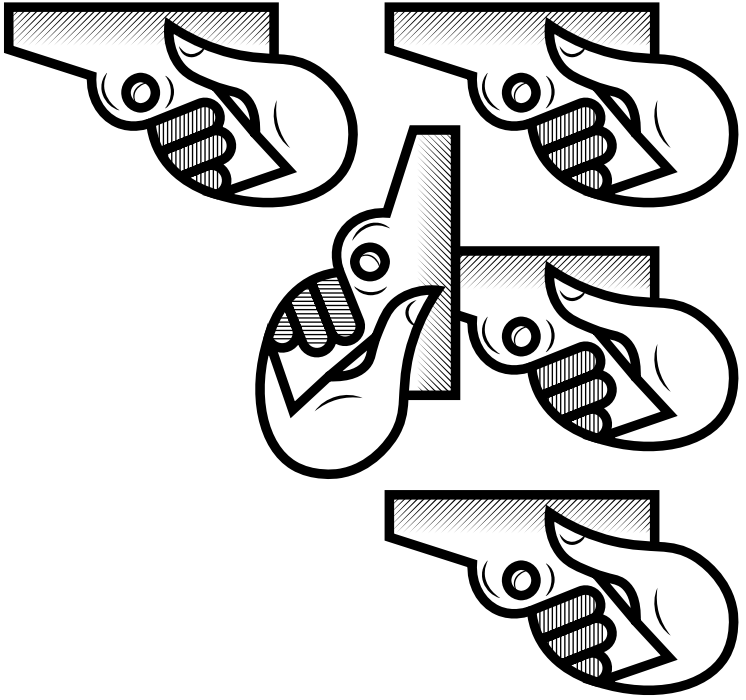
пресуда против поранешен висок службеник за јавни набавки при МВР беше укината од апелација. Од Врховен суд, пак, по неколкугодишен судски процес беше укината осудителна пресуда против поранешен премиер.<sup>44</sup>

Воедно, факт е дека конфискацијата на имот стекнат преку организиран криминал или корупција е речиси на нулто ниво, т.е. судовите многу малку изрекуваат вакви мерки, а и обвинителствата не ги бараат премногу.

И, конечно, ако за сите овие елементи нема доволно јавни информации или нема систематизирани, на пример, за бројот на истрагите или за бројот на покренатите обвиненија или за бројот на донесените судски пресуди, а и кога ги има, до нив тешко се доаѓа без користење на законското право и на Комисијата за заштита на тоа право, останува како заклучок дека ефикасноста кај сите алки што ја сочинуваат борбата против корупцијата и организираниот криминал е слаба и допрва треба да се работи на подигање и на стандардите и на свеста за овие проблеми.

- 44

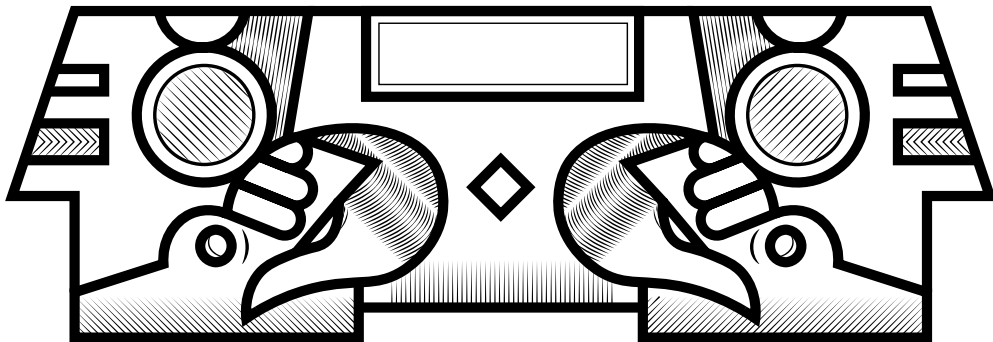
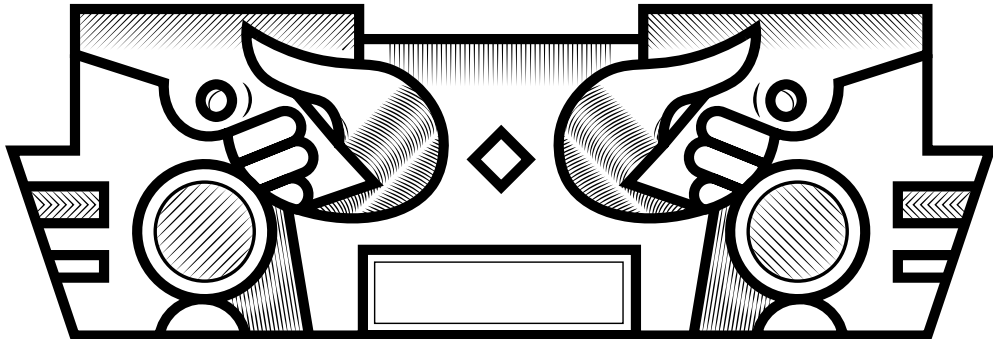
СДК – 2016 – Врховниот суд ја укина пресудата против експремиерот Бучковски... (достапно на <https://sdk.mk/index.php/makedonija/vrhovniot-sud-ja-uki-na-presudata-protiv-ekspremierot-buchkovski-i-predmetot-go-vrati-na-treto-sudene-od-pochetok/>)





# Извори и литература

- Влада на Република Македонија – Програма за работа
- Службен весник на Република Македонија
- Државна комисија за спречување корупција – Државни програми за превенција и репресија на корупцијата
- Закон за спречување корупција
- Закон за спречување судир на интереси
- Закон за кривична постапка
- Кривичен законик
- Закон за банки
- Закон за јавни набавки
- Закон за слободен пристап на информации од јавен карактер
- Закон за заштита на укажувачи
- Закон за спречување перење пари и финансирање тероризам
- Европска Унија – Прогрес извештаи
- Конвенција на Обединетите нации за борба против корупцијата
- Совет на Европа – Група на земји за борба против корупција ГРЕКО
- Транспаренси интернешнел Македонија – (2016) Национален систем за интегритет
- Коалиција сите за правично судење – (2017) - Анализа од спроведениот мониторинг на судски предмети од областа на организиран криминал и корупција
- ОБСЕ/ - (2015) Тајд Брашер Лидија, Анализа на политиката на казнување на организиран криминал и корупција
- US Department of State – Macedonia 2017 Human Rights Report
- Transparency International – Corruption perception index 2017



# Методологија

Ова истражување на Фондацијата „Метаморфозис“, во рамките на проектот чиј носител е Центарот за демократска транзиција од Црна Гора (ЦДТ), опфаќа пет области: избори, правосудство, борба против корупција и организиран криминал, медиуми и реформа на јавната администрација, при што секоја област ќе биде обработена низ посебен документ. Во овој документ за јавни политики е обработена областа за состојбите во борбата против организираниот криминал и корупцијата.

Областите се состојат од низа подобласти, кои се однесуваат на регулација на стратешката и правната рамка, институционалниот, административниот и материјалниот капацитет, како и остварените резултати во праксата.

Нашите анализи содржат оценки на исполнетоста на критериумите до кои дојдовме со собирање на оценките на индикаторите и прашањата поврзани со нив од страна на експерти што ја следат имплементацијата на стандардите на ЕУ, како и врз основа на анализа на нормативните и институционалните реформи и нивните практични резултати.

ЦДТ направи проценка на напредокот во исполнувањето на политичките критериуми прв пат во 2017 година. Тогаш, со помош на методологот д-р Мартин Брус, за секоја од наведените области беа подготвени индикатори, кои служат како мерка за проценка на состојбата во областите и кои, всушност, претставуваат автентично разбирање за она што ЕК го бара од секоја земја како напредок во дадена област. По првата проценка, ЦДТ во 2018 година го прошири истражувачкиот фокус и на други земји од регионот, па со колегите од ЦРТА (Србија), Фондацијата „Метаморфозис“ (Македонија), „Зошто не?“ (Босна и Херцеговина), методологијата е усовршена и врз нејзина основа се работат и овие истражувања.

Основите за развој на индикаторите се клучните оценки и препораки од извештаите на Европската комисија, но и други меѓународни извештаи, компаративни студии и истражувања, акциони планови, како и многубројни меѓународни стандарди и практики и други референтни материјали. Вкупниот број на индикаторите за сите области е 168.



# За Фондацијата „Метаморфозис“

Фондацијата „Метаморфозис“ е независна организација, која работи во Македонија и во нашиот поширок европски дом. Нашиот тим е составен од посветени активисти, кои се залагаат за демократија, обединети со заедничката цел и вредности за меѓусебна отчетност, отворена комуникација и непоколеблива посветеност на универзалните човекови права и демократијата.

Се стремиме кон општество во кое вклучени и свесни граѓани активно користат иновативни алатки за да ги исполнат своите граѓански права и одговорности;

кои безусловно влијаат врз властите и бараат отчетност, со што обезбедуваат демократско, одговорно и транспарентно владеење.

„Метаморфозис“ работи на зајакнување на свеста и капацитетите на граѓаните и граѓанското општество за да можат во најголема можна мера да ги исполнат своите улоги како активисти за демократија, поддржувајќи ги државните институции при исполнувањето на нивната улога на служење на општеството.

Нашите програми се фокусираат на:

- Институционална отвореност и отчетност;
- Развој на капацитети за активно граѓанство;
- Заштита на човековите права во дигиталната средина;
- Развој на медиуми.

„Метаморфозис“ почна со работа во 1999 година како дел од програмата за електронско издаваштво на Фондацијата „Институт отворено општество – Македонија“. Во 2004 година стана посебен правен субјект.

ПРОЦЕНКА НА НАПРЕДОКОТ НА  
РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ВО  
ИСПОЛНУВАЊЕТО НА ПОЛИТИЧКИТЕ  
КРИТЕРИУМИ НЕОПХОДНИ ЗА  
ЧЛЕНСТВО ВО ЕУ

**ТРЕТ ДЕЛ:**  
**АНТИКОРУПЦИЈАТА И КОМПРОМИСИТЕ –**  
**НЕВОЗМОЖНА МИСИЈА**

АВТОРИ: ТЕОФИЛ БЛАЖЕВСКИ,  
ГОРАН РИЗАОВ  
ДИЗАЈН: ДЕЈАН БАТРИКЕВИЌ  
ПОДГОТОВКА ЗА ПЕЧАТЕЊЕ: КОМА ЛАБ



